

"Enige kanttekeningen bij het vraagstuk van de toetreding van Griekenland, Portugal en Spanje" in Nieuw Europa (Maart 1977)

**Source:** Nieuwe Europa. Maandblad van de Europese Beweging in Nederland. Maart 1977, n° 3. Den Haag.

**Copyright:** (c) Europese Beweging in Nederland

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/"enige\\_kanttekeningen\\_bij\\_het\\_vraagstuk\\_van\\_de\\_toetreding\\_van\\_griekenland\\_portugal\\_en\\_spanje"\\_in\\_nieuw\\_europa\\_maart\\_1977-nl-8e80370d-f453-4c88-8de4-839dac48caea.html](http://www.cvce.eu/obj/)

**Publication date:** 18/09/2012

## Enige kanttekeningen bij het vraagstuk van de toetreding van Griekenland, Portugal en Spanje tot de Europese Gemeenschappen

**F. P. van Iersel**

'Laat duizend bloemen bloeien, zou ik iedereen die de Europese zaak ter harte gaat, willen toeroepen. Soms kunnen daar alle negen lidstaten bij betrokken zijn, soms vijf plus een paar outsiders. De dag is nog niet aangebroken, waarop we dit alles werkelijk met het begrip Europese Unie kunnen vertalen.'

Ralph Dahrendorf in FEM, 26 februari 1976.

### Dilemma

De discussie rond de toetreding van Griekenland, Portugal en Spanje bevindt zich in een windstille. Na de geestdrift, waarmee West-Europa de verkiezingen in Portugal en Spanje heeft omgeven, wat onder meer tot uiting kwam in politieke verklaringen van meerdere regeringen, lijkt men wat gegeneerd geraakt bij het overzien van de consequenties van een aansluiting van deze landen bij de Gemeenschap. Langzamerhand treden de regeringen meer en meer in het voetspoor van Frankrijk, dat zich steeds het meest berekenend tegenover deze aansluiting heeft opgesteld.

De eerdere verklaringen waren gebaseerd op 'politieke' uitgangspunten. Een aantal regeringen heeft zich reeds vastgelegd, als gevolg waarvan de toetreding op termijn als een voldongen feit moet worden aanvaard. De nu wat laat opkomende reserves komen voort uit de twijfel, of de Gemeenschap in de kritieke fase, waarin zij nu en waarschijnlijk nog geruime tijd zal verkeren, een toetreding van nieuwe leden zal kunnen verwerken. Hiernaast speelt het meer triviale argument van de kosten, waarvoor eigenlijk niemand wenst op te komen. Een gedeeltelijke herziening van het landbouwbeleid roept verzet op.

Gezien de enorme operatie, waarom het hier gaat, met grote belangen van politieke, militaire, economische en sociale aard is het ernstig te betreuren, dat hierover tot voor kort nauwelijks een openbare gedachtenvorming in het Nederlandse parlement en daarbuiten heeft plaatsgevonden. De situatie in Nederland wijkt op dit punt nauwelijks af van die in de meeste andere lid staten. Dit is des te opmerkelijker, wanneer men zich de emoties rond de Britse toetreding herinnert.

Het vraagstuk van de aansluiting van Griekenland, Portugal en Spanje tot de EG moet echter de Gemeenschap en de individuele lidstaten alsnog dwingen zich opnieuw te bezinnen op de weg, die de Europese staten gezamenlijk willen afleggen en op de wijze, waarop zij de Gemeenschap verder gestalte willen geven. Wat de Gemeenschap betreft moet er immers van worden uitgegaan, dat deze nu onherroepelijk een ander karakter zal krijgen dan in het Verdrag van Rome was voorzien. Wat Nederland aangaat zal de prioriteit van uitbreiding van de EG leiden tot een herziening van andere prioriteiten in onze Europese en ontwikkelingspolitiek.

### Keuze voor uitbreiding

De prioriteit van de uitbreiding is een keuze. Twee visies zijn immers voorstelbaar. In onderstaande wordt uitgegaan van de keuze, dat het om redenen van intern-Europese en externe aard noodzakelijk is, dat de drie kandidaatlanden op termijn een geïntegreerd onderdeel moeten vormen van de EG, nu zij zich voor het lidmaatschap hebben aangemeld.

De tweede visie is, dat gezien de dreigende verdere verwatering van de Gemeenschap, mede als gevolg van de uitbreiding - zie ook het precedent van Engeland, Ierland en Denemarken - hieraan in het belang van geheel West-Europa een halt moet worden toegeroepen. In deze opvatting zou de Gemeenschap beperkt moeten blijven tot het huidige aantal lidstaten, om welke pool de overige Europese landen zich zouden moeten groeperen. De relaties met deze landen zouden via vergaande associatieverdragen moeten worden geregeld.

Formele en materiële overwegingen maken de toetreding van de drie kandidaatlanden onontkoombaar. De

preambule van het EG-Verdrag en meer concreet artikel 237 openen de mogelijkheid van toetreding. Aan het criterium van de democratische staatsvorm wordt in beginsel voldaan. Hiervan uitgaande zijn reeds jaren verwachtingen gewekt, die nu om een antwoord vragen.

Het verloop van de verhouding van de Gemeenschap tot de drie landen wijst eveneens in de richting van een totale toetreding. Het Griekse associatie-verdrag geeft de weg hiertoe aan. Spanje had enkele jaren geleden geen belangstelling voor verdere uitbouw van het handelsaccord met de Gemeenschap, aangezien het deze definitief wenste te regelen in het kader van de onderhandelingen over een volledige toetreding. Er is in beide handelsaccorden met Portugal en Spanje en in het associatieverdrag met Griekenland een schema opgenomen, dat leidt tot een volledige afbraak van rechten en contingenten en dat derhalve tot een volledige vrijhandelszone leidt.

De verwevenheid van de economieën vormt eveneens een argument voor de toetreding. Vanuit dit gezichtspunt is er niet zozeer sprake van een tegenover elkaar geplaatst zijn van de belangen van de kandidaatlanden en die van de huidige Gemeenschap. Het gaat erom, hoe wij erin zullen slagen in Europa als geheel door een stroomlijning van de gemeenschappelijke belangen naar binnen en naar buiten de verhoudingen bevredigend te regelen. De wereld wordt in toenemende mate opgedeeld in militaire en economische eenheden, Grossräume, waarin het streven naar en het behoud van de grootst mogelijke zelfstandigheid de belangrijkste doelstellingen vormen. Strategisch behoort West-Europa tot het Europees-Amerikaans e blok, aangezien het zijn lot op de meest wezenlijke onderdelen vooralsnog grotendeels ondergeschikt heeft gemaakt aan de Amerikaanse besluitvorming.

Voor de economische zelfstandigheid, die ons nog wordt gelaten, is het echter een kwestie van puur lijfsbehoud, dat West-Europa zich dusdanig organiseert, dat het een antwoord kan geven op ontwikkelingen, waarin de VS, Japan (met Oost-Azië), Oost-Europa en op iets langere termijn China zich als 'economische ruimten' verder ontplooiën.

Door hun geografische ligging en door de in de toekomst steeds verder groeiende verwevenheid van hun economieën met die van overig West-Europa - een centrale doelstelling van de lidmaatschapsaanvraag van de kandidaat-landen - moeten deze een politieke plaats krijgen in de Westeuropese 'economische ruimte'. Ditzelfde zou eveneens gelden voor Noorwegen, Zweden, Oostenrijk en Zwitserland, die echter ieder vooralsnog geen lidmaatschap van de Gemeenschap (kunnen) ambiëren. Indien de toetreders met de grote meerderheid van de overige Europese landen in een militair verband met de VS zullen samenwerken en zij als gevolg van de interdependentie van de Europese economieën steeds nauwer bij de EG betrokken zullen zijn, moeten zij ook een volwaardige stem hebben in het raam van de Europese samenwerking.

### **Samenhang politieke en economische aspecten**

Het is in deze onjuist om een onderscheid te maken tussen zuiver politieke factoren enerzijds en economische, sociale en financiële factoren anderzijds. Al deze factoren vormen immers meer dan in het verleden een functie van elkaar en zij moeten derhalve in hun samenhang worden gezien.

Het maken van het onderscheid, dat toetreding om politieke redenen gewenst zou zijn maar om economische overwegingen dient te worden afgeremd, is een verkeerde probleemstelling. Wel is er sprake van een spanningsveld tussen de onontkoombaarheid van de toetreding van de drie kandidaatlanden en de politieke en economische problemen, die deze met zich mee zal brengen voor de Gemeenschap zelf zowel als voor de kandidaatlanden. Zo kan een geforceerd tempo naar een hoger peil van industrialisatie destabiliserend uitwerken in landen, die nauwelijks met de democratie zijn vertrouwd. Teleurgestelde verwachtingen bij de bevolking eveneens. Hoe moet in zulke samenlevingen een inflatiepeil van 20% en meer politiek worden opgevangen? Dit moet men bovendien plaatsen tegen de achtergrond van een toegenomen instabiliteit in de lidstaten van de huidige Gemeenschap. Er zijn tal van andere voorbeelden te leveren, die aantonen dat men met het maken van een onderscheid tussen 'politieke' en 'economische' argumenten de werkelijkheid schematiseert. Hiermee zou een onjuiste basis worden gekozen voor de aanpak van het toetredingsvraagstuk.

De opvatting, dat de EG beperkt moet blijven tot de huidige Negen, is c lange termijn onhoudbaar. Daarom

zal reeds op de kortere en middellang termijn het perspectief van de toetreding medebepalend moeten zijn in de opstelling van de Negen, opdat de Gemeenschap deze uiteindelijk zo evenwichtig mogelijk zal kunnen verwerken.

Zowel met het oog op de eigen belangen, als op die van de toetreders dient de huidige Gemeenschap tijdig, dat wil zeggen vóór de echte onderhandelingsfase zo goed mogelijk af te wegen welke voorwaarden en welke termijnen moeten gaan gelden. Ook de toetreders zullen niets opschieten met half werk aan de kant van de Negen.

### **Problemen**

De problemen die de Gemeenschap én de kandidaatlanden met de toetreding op hun weg zullen ontmoeten, zijn levensgroot.

De onderhandelingen zullen starten in een periode, dat de Gemeenschap nog geen antwoord heeft gevonden op de economische recessie. Los hiervan is de interne obstructie, vooral mede door toedoen van Engeland, toegenomen. De ontwikkeling van de economieën is steeds meer uiteen gaan lopen. Er is een permanente dreiging van protectionisme, ook binnen de Gemeenschap. De besluitvorming stagneert. De economische onzekerheid werkt in alle landen destabiliserend. De meeste regeringen zijn zwak en traag met maatregelen, die bovendien niet in Brussel kunnen worden gecoördineerd.

Betrekt men de toetredende landen in dit beeld, dan wordt dit slechts verscherpt. Het economisch niveau van deze landen ligt vrij aanzienlijk onder het EG-gemiddelde. Inflatie, werkloosheid, ontbreken van duidelijk gericht overheidsbeleid: het is buiten de Gemeenschap niet anders gesteld dan daarbinnen. Naast deze accentuering van zeer acute problemen binnen de Gemeenschap zou een toetreding op kortere termijn nog nieuwe probleemgebieden opleveren. De landbouwpolitiek die reeds ernstig te lijden heeft onder het concurrentievervalsende stelsel van de monetaire compenserende bedragen en de nationale steunmaatregelen, zal ook nog verdergaande systeemwijzigingen te verwerken krijgen met name in de sectoren groenten en fruit, olijfolie en wijn. Hiernaast zal ongetwijfeld de eis van steun tot het optrekken van het welvaartsniveau in de kandidaatlanden op tafel komen. Eveneens moet rekening worden gehouden met de eis van bescherming van de zogenaamde 'infant industries' in de toetredende landen. Deze vallen voor wat Spanje betreft toevallig gedeeltelijk samen met sectoren, die binnen de Gemeenschap met grote aanpassingsmoeilijkheden hebben te kampen, zoals textiel, chemische vezels, scheepsbouw en staal. Het vrije verkeer van werknemers roept speciale problemen op.

De roep om uitzonderingsbepalingen van de kant van de toetreders zal door landen als Italië en Engeland niet onbeantwoord worden gelaten: een erosie naar een Gemeenschap van uitzonderingen is niet denkbeeldig.

De verhouding met derde landen zou als gevolg van een toetreding op korte termijn ingrijpend worden beïnvloed met vooral nadelige effecten voor de landen, die zijn betrokken bij de Conventie van Lomé en de overige landen rond de Middellandse Zee. Een vergroting van de Gemeenschap met industrieel minder ontwikkelde gebieden leidt ipso facto tot een meer naar binnen gericht zijn: een openheid ten opzichte van nieuwe leden staat een mondiale openheid in de weg.

Ondertussen zal de Noord-Zuid tegenstelling in de Gemeenschap, mede als gevolg van de huidige economische onevenwichtigheid, worden verscherpt. Daarnaast zal een duidelijker profilering en daarmee een tegenstelling tussen de Noordealpese en de Latijnse aanpak ontstaan, en dit niet alleen in politiek opzicht, maar ook in zaken die uitsluitend betrekking hebben op het bedrijfsleven en de handel. Een Gemeenschap van twee of meer snelheden lijkt nauwelijks te vermijden. Een nog zwaarder politiek accent vanuit de hoofdsteden van de grote lidstaten ligt in de lijn der verwachtingen. De Europese Politieke Samenwerking zal waarschijnlijk eveneens een terugslag ondervinden.

### **Gemeenschappelijk belang**

Gegeven de historische en feitelijke onontkoombaarheid van de toetreding van de kandidaatlanden zal in het belang van de Gemeenschap zowel als in dat van de toetreders moeten worden gepoogd om de schadelijke effecten uit de weg te gaan en de positieve factoren uit te buiten. Tot deze positieve factoren moet met name de marktverruiming binnen West-Europa worden gerekend.

Vóór alles zal de Gemeenschap zichzelf dienen te beschermen tegen een geheel uiteenvallen. Dit is in het belang van alle betrokkenen. Indien de toetreding van de kandidaatlanden zou leiden tot een praktisch uiteenvallen van het gehele samenwerkingsverband, schieten we ver over het doel heen.

In de tweede plaats moet ervoor worden gewaakt, dat de toetreders niet geforceerd worden ingepast in het 'economische en sociale ritme' van de huidige Gemeenschap. Het gaat om jonge democratieën, die eerst sinds kort in de overige Europese geschiedenis terecht zijn gekomen. De binnenlandse structuur wordt nog gekenmerkt door andere hoofdlijnen dan met name de Noord-Europese democratieën. Een noodzakelijke aanpassing aan een andere structuur van de samenleving, die als gevolg van een opgevoerde industrialisatie zou plaatsvinden, kan een toetreding op korte termijn een te grote stap ineens betekenen. Zulks temeer, daar de stuurlaars elders in Europa eerder toe dan af lijkt te nemen.

In de derde plaats zal naast een ingehouden pas van de kandidaatlanden daadwerkelijke steun van de huidige Gemeenschap noodzakelijk zijn. Deze steun moet de geloofwaardigheid van de Gemeenschap bevestigen en van onze kant bijdragen tot het in een evenwichtig tempo mede ontwikkelen van de economieën van de toetreders.

Deze uitgangspunten moeten de basis ervoor scheppen, dat de Gemeenschap moet uitgroeien tot een stabiele samenleving, waarvan pluriformiteit een belangrijk kenmerk vormt. Om echter de duizend bloemen van Ralph Dahrendorf te laten bloeien zal een minimum aan interne samenhang noodzakelijk zijn. Er zullen derhalve voorwaarden en termijnen moeten worden gesteld, die dit minimum aan interne samenhang zoveel mogelijk garanderen. Dit betekent vóór alles, dat de huidige lidstaten moeten weten, wat zij zelf in de toekomst van de Gemeenschap verwachten. Anders kan het bloemenveld licht door scherpe doornen worden overwoekerd.

### **Enige conclusies**

Op grond van bovenstaande overwegingen is in mijn opvatting de hoofdstelling, dat een ruime overgangperiode voor de toetreding van de drie kandidaatlanden nodig zal zijn. Het beleid van de Gemeenschap zal mede met het oog op de toetreding moeten zijn gericht op versterking van de interne samenhang van de EG. Het zal tevens politiek, financieel en economisch moeten worden gevoerd in het perspectief van de vergrote Gemeenschap. Uitgangspunt van de onderhandelingen zullen moeten zijn handhaving van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, van de douane-unie en van de externe betrekkingen met de begeleidende beleidsvormen die inmiddels tot stand zijn gekomen.

Verdergaande structuurwijzigingen van het landbouwbeleid zijn waarschijnlijk niet te vermijden, maar deze mogen de bestaande marktorganisaties niet in gevaar brengen. Wat het vrije verkeer van industrieproducten betreft zullen de kandidaatlanden naast een overnemen van de bestaande gemeenschapswetgeving zich eveneens dienen te voegen naar de herstructurering van het bedrijfsleven in de Gemeenschap, die erop is gericht om frictieverschijnselen in bepaalde sectoren aan te pakken. Ook de verslechterde economische vooruitzichten behoren tot het acquis communautaire.

Zowel de gang van zaken met het landbouwbeleid als met de gemeenschappelijke markt vormen klemmende argumenten, dat de lidstaten onderling in ieder geval meer discipline zullen moeten betrachten. Een zeer klemmend probleem vormt de besluitvorming. Oplossingen hiervan zijn tot nu toe slechts schone theorieën gebleken. Inderdaad is de stelling juist, dat een groot aantal problemen van de Gemeenschap niet zozeer ontstaat als gevolg van een toetreding, maar dat deze laatste ze slechts in een scherper daglicht stelt. Dat is dan ook op zichzelf een reden om ze, voor zover mogelijk, uit de weg te ruimen voordat de kandidaatlanden definitief toetreden. Indien men ernst maakt met de eis van een evenwichtige toetreding zullen de lidstaten de interne discipline moeten versterken parallel aan de toetredingsonderhandelingen. Zij zullen daarom in

een voorafgaand stadium reeds vaste verplichtingen moeten aangaan. Dit vormt in verband met de besluitvorming in de Gemeenschap waarschijnlijk het grootste knelpunt, waarmee de Gemeenschap in de uitbreidingsoperatie zal worden geconfronteerd. Slagen de lidstaten niet in deze opzet, dan kan de toetreding tot een vlucht naar voren verworden waarmee niemand is gediend.

De vraagstukken zijn van dien aard, dat slechts een ruime overgangsperiode de beste garantie biedt voor de oplossing van een aantal fricties: aanpassing landbouwbeleid, geleidelijke onderlinge inpassing van de economieën, bevredigende regeling van de verhoudingen met de ontwikkelingslanden, mogelijkheid tot versterking van de interne samenhang van de Gemeenschap. In deze overgangsperiode zal het perspectief van de toetreding steeds moeten meespelen. Dit kan tot uitdrukking komen in financiële steunverlening van de kant van de Gemeenschap.

Er is alle aanleiding om de onderhandelingen wegens de samenhang van de problematiek, misschien niet formeel, maar dan toch materieel, zoveel mogelijk te globaliseren. Gefaseerde toetreding heeft de voorkeur. De situatie van de drie kandidaatlanden verschilt immers aanzienlijk. Het bnp van Spanje ligt per hoofd van de bevolking niet ver onder dat van Italië, terwijl Portugal het stadium van ontwikkelingsland nauwelijks te boven is. Dit betekent dat er verschillende termijnen en verschillende voorwaarden zullen moeten gelden. Een ruime overgangsperiode is eveneens vereist in verband met uitzonderingsclausules. Te gemakkelijk zal de uitzonderingsclausule de regel worden met een terugslag op de verhoudingen binnen de huidige Gemeenschap. Zo biedt een toelaten van de kandidaatlanden tot de Europese Politieke Samenwerking en het op ruime schaal verlenen van uitzonderingen in de sfeer van de landbouw en industrie niet argumenten, maar wel politieke aanleiding te over voor huidige lidstaten om zich aan verplichtingen te onttrekken. Dit betekent niet, dat de kandidaatlanden op kortere termijn niet op enigerlei, minder 'formele', wijze bij het EPS-overleg betrokken moeten worden. Ook hier dient het perspectief van de toetreding richtinggevend te zijn.

### **Naar een nieuwe Gemeenschap?**

Het complex van vraagstukken rond de toetredingsaanvragen doet eveneens herinneren aan het citaat van Dahrendorf, waarmee deze de discussiebijdrage opende. De visie die aan dit citaat ten grondslag ligt strookt niet met de opvattingen, die in Nederland ten aanzien van de ontwikkeling van de Gemeenschap altijd zijn hooggehouden. Deze opvattingen op onderdelen gingen alle uit van de basisgedachte, dat consequent gestreefd moest worden naar een zo sterk mogelijk geïntegreerd Europa. Ook vanuit dit oogpunt vereist de toetreding van Griekenland, Portugal en Spanje een diepgaande bezinning ten aanzien van het Nederlandse beleid, voorzover dat raakvlakken heeft met het buitenland.

Ontstond er bij de toetredingsonderhandelingen met Engeland een spanningsveld in verband met de door ons gewenste 'verdieping' van de Gemeenschap en de daarmee samenhangende versterking van de bevoegdheden van de Europese Commissie en het Europese Parlement, nu is de draagwijdte van het dilemma nog groter. Een economische en monetaire unie, tussen de Negen al vrijwel niet haalbaar, moet bij toetreding van de kandidaatlanden op kortere termijn onherroepelijk uitgesloten worden geacht. De betrekkelijke gelatenheid, waarmee de lidstaten tot nu toe de toetredingsaanvragen tegemoet zijn getreden, is op zichzelf al een teken, dat ook zij, die altijd voor 'verdieping' hebben gepleit een ontwikkeling van de Gemeenschap in andere richting evenzeer een 'historisch imperatief' achten als de toetreding van de drie kandidaatlanden.

Wat willen wij met de Gemeenschap? Dahrendorf en anderen nemen genoeg met een los samenwerkingsverband. Misschien komt dit de grote lidstaten Frankrijk, Duitsland en Engeland goed uit. Het lijkt mij, mede om die reden, niet in het Nederlands belang om hierin mee te gaan. Wij zullen eerder dan de grote landen - maar deze op hun beurt op langere termijn evenzeer - de terugslag ondervinden van een blokkering van de vooruitgang naar Europese eenheid. Nog steeds doet het adagium opgeld, dat stilstand achteruitgang betekent.

Wat tenslotte een andere prioriteit betreft in het Nederlandse beleid, zij gewezen op de gevolgen van deze toetreding op het door Nederland gevoerde beleid inzake ontwikkelingssamenwerking. Hierboven is reeds

gesteld, dat openheid naar nieuwe leden van een duidelijk lager geïndustrialiseerd niveau ipso facto tot meer protectionisme zal leiden.

Ook hier valt een dilemma te signaleren. Er zal immers tegelijkertijd ten zeerste voor gewaakt dienen te worden, dat als gevolg van een toetreding de verhouding met de derde wereld niet verslechtert en dat in het bijzonder de Conventie van Lomé niet gedeeltelijk wordt uitgehold en de betrekkingen met de overige landen rond de Middellandse Zee bevredigend geregeld blijven. Dit streven past in de conceptie van de rol van Europa in de wereld, zoals deze door vrijwel alle politieke groeperingen in ons land unaniem wordt gekoesterd. Ook als men de vraag stelt: 'Naar een nieuwe Gemeenschap', leidt de conclusie naar mijn mening naar een zeer ruime overgangperiode voor de drie kandidaatlanden.